

Stellungnahme zum Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2015/2016 in der Freien Hansestadt Bremen (BremBBVAnpG 2015/2016)

Der Verein Bremischer Richter und Staatsanwälte nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft das Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2015/2016 in der Freien Hansestadt Bremen (BremBBVAnpG 2015/2016, Brem. GBl. S. 422) beschlossen hat.

Hierzu nehmen wir – nachträglich – wie folgt Stellung:

1. Wir rügen ausdrücklich, dass uns entgegen der gesetzlichen Regelungen in § 39a Abs. 1, Abs. 3 des Bremischen Richtergesetzes in Verbindung mit § 93 Abs. 3 des Bremischen Beamtengesetzes der Gesetzentwurf nicht zur vorherigen Stellungnahme zugeleitet worden ist. Wir sehen in der Umgehung unseres Rechtes zur Stellungnahme sogar einen bewussten Rechtsbruch, weil wir in unserer Stellungnahme vom 12. Mai 2015 zu dem uns bereits vor der Wahl zugeleiteten „alten“ Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09 u.a.) ausdrücklich erklärt hatten:

„Senat und Bürgerschaft werden ... aufgefordert, schnellstmöglich einen verfassungskonformen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, zu dem der Verein Bremischer Richter und Staatsanwälte dann im Detail Stellung nehmen wird.“

Trotz dieser ausdrücklichen Ankündigung, zu dem neuen Gesetzentwurf Stellung nehmen zu wollen, ist uns der Gesetzentwurf der Senatorin für Finanzen zu dem am 23.09.2015 in der Bürgerschaft verabschiedeten BremBBVAnpG 2015/2016 nicht mehr zugeleitet worden.

2. Inhaltlich rügen wir, dass die Besoldung der Richter und Staatsanwälte auch nach der Anpassung 2015/2016 verfassungswidrig zu niedrig ist. Dies ergibt sich aus der Gesetzesbegründung und den darin enthaltenen Berechnungen. Die Begründung verkennt die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts. Wir setzen im Weiteren für die nachstehende Argumentation die Kenntnis der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 5. Mai 2015 aufgestellten Kriterien voraus.

Im Einzelnen:

Die Richter und Staatsanwälte im Land Bremen waren – bezogen auf die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe R1 - zumindest in den Jahren 2013 (bezogen auf den Zeitraum von 1999-2013) und 2014 (bezogen auf den Zeitraum von 2000-2014) verfassungswidrig unteralimentiert. Das nunmehr erlassene BremBBVAnpG vermag diesen Zustand der verfassungswidrigen Unteralimentation nicht zu beseitigen.

Dabei kann dahinstehen, ob der Gesetzgeber, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, „bereits [...] von einer amtsangemessenen Alimentation ausgehen [kann]“, sollten „weniger als drei Parameter im ersten Prüfungsschritt erfüllt sein“. Entgegen dieser Ansicht hat das Bundesverfassungsgericht nämlich ausgeführt, dass (lediglich) eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation besteht, sofern die Mehrheit der fünf auf der ersten Stufe der vom Bundesverfassungsgericht geforderten dreistufigen Prüfung zur Feststellung des Vorliegens einer Unteralimentation zu berücksichtigenden Parameter erfüllt ist. Eine Aussage dahingehend, dass, sollte die Mehrheit der Parameter nicht erfüllt sein, der Gesetzgeber (zugleich) davon ausgehen könne, die Alimentation sei amtsangemessen, hat das Bundesverfassungsgericht hingegen nicht getroffen. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 05. Mai 2015 über mehrere anhängige Verfassungsbeschwerden zu entscheiden, so auch über die Verfassungsmäßigkeit der Besoldungsgesetze Nordrhein-Westfalens (streitgegenständlicher Zeitraum von 1989-2003) und Rheinland-Pfalz (streitgegenständliche Zeiträume von 1998-2012 bzw. 1999-2013). Hierbei kommt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Überprüfung der (Un-) Angemessenheit der nordrhein-westfälischen Besoldung zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen der Parameter „Entwicklung der Tarifeinkommen“, „Nominallohnindex“ und „Verbraucherpreisindex“ – mithin drei der fünf Parameter – bereits nicht erfüllt waren (vgl. BVerfG 2 BvL 17/09 u.a., Tz.173). Gleichwohl prüft das Bundesverfassungsgericht im Folgenden auch die Voraussetzungen der übrigen Parameter „systeminterner Besoldungsvergleich“ und „Quervergleich der Besoldung mit der des Bundes und der anderen Länder“, deren Vorliegen es im Ergebnis verneint (BVerfG a.a.O., Tz.174 f.). Würde der Ansicht in der Gesetzesbegründung gefolgt werden, wäre für die seitens des Bundesverfassungsgerichts vorgenommene Prüfung der Voraussetzungen der übrigen Parameter jedoch kein Raum gewesen.

Die in der Gesetzesbegründung vertretene Ansicht findet auch in den weiteren Urteilsgründen keine Stütze. So prüft das Bundesverfassungsgericht nämlich im unmittelbaren Anschluss (BVerfG a.a.O., Tz.176.), ob gegebenenfalls weitere Umstände ersichtlich sind, aus denen sich bei der gebotenen Gesamtabwägung eine evidente Unangemessenheit der Bezüge ergibt. Zudem führt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Überprüfung der (Un-) Angemessenheit der rheinland-pfälzischen Besoldung aus, dass sich lediglich aus einer Gegenüberstellung der Anpassung der Besoldung mit der Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst ein Indiz für die Unangemessenheit der Alimen-

tation ergebe, da die Voraussetzungen der weiteren (vier) Parameter nicht vorlägen (vgl. BVerfG a.a.O., Tz.180 und 186 f.). Obschon lediglich einer der fünf zur Konkretisierung des Evidenzkriteriums herangezogenen Parameter erfüllt ist und sich trotz nicht erheblicher Unterschreitung der 5%-Grenze in den Parametern Nominallohn- und Verbraucherpreisindex eine Vermutung der evidenten Unangemessenheit der Bezüge in der Besoldungsgruppe R3 Rheinland-Pfalz nicht begründen lässt, prüft das Bundesverfassungsgericht im Folgenden, ob die Bezüge im Übrigen – etwa durch eine Gegenüberstellung der R3-Besoldung mit Vergleichsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes - evident unangemessen sind, was im Ergebnis verneint wird (vgl. BVerfG a.a.O., Tz.191 und 192).

Der Streit muss vorliegend jedoch nicht entschieden werden, da die Voraussetzungen zumindest von drei Parametern erfüllt sind. Dabei ist der Senatorin für Finanzen zunächst zuzustimmen, soweit sie in der Gesetzesbegründung ausführt, dass in der Besoldungsgruppe R1 mit den Parametern „Entwicklung der Besoldung im Vergleich zum Tarifbereich“ sowie „Entwicklung der Besoldung im Vergleich zur Entwicklung des Verbraucherpreisindex“ zwei der fünf zur Konkretisierung des Evidenzkriteriums herangezogenen Parameter erfüllt sind. Darüber hinaus ist vorliegend aber auch der Parameter „Entwicklung der Besoldung im Vergleich zur Entwicklung des Nominallohnindex“ erfüllt. So beträgt die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung einerseits und der Entwicklung des Nominallohnindex andererseits bereits nach Berechnung der Senatorin für Finanzen in den maßgeblichen Zeiträumen jeweils mindestens 5 Prozent des Indexwertes der erhöhten Besoldung, nämlich 8,36 v.H. im Zeitraum von 1999 bis 2013 und 9,98 v.H. im Zeitraum von 2000 bis 2014. Gleichwohl kommt die Senatorin für Finanzen zum Ergebnis, dass unter Berücksichtigung des Kontrollzeitraumes von 1996 bis 2010 das Verhältnis der Besoldungsentwicklung zur Entwicklung des Nominallohnindex den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Zur Begründung führt sie an, dass die in den Zeiträumen von 1999-2013 sowie 2000-2014 ermittelten Werte zum Nominallohnindex als „statistische Ausreißer“ zu werten seien.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Dabei dürfte es bereits methodisch unzulässig sein, ausschließlich einen Kontrollzeitraum (von 1996 bis 2010) heranzuziehen, um „statistische Ausreißer“, die sich über zwei Zeiträume (von 1999 bis 2013 und von 2000 bis 2014) erstrecken, zu bereinigen. Insofern verkennt die Gesetzesbegründung, dass aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts zunächst ein zurückliegender Zeitraum von 15 Jahren bis zu dem verfahrens- bzw. streitgegenständlichen Zeitabschnitt zu Grunde zu legen ist, um einerseits zufällige Ausschläge aufzufangen und andererseits eine methodische Vergleichbarkeit noch zu gewährleisten (vgl. BVerfG a.a.O., Tz.102 und 105). Nur „ergänzend“ und „gegebenenfalls“ (BVerfG a.a.O., Tz.102), gleichsam hilfsweise, ist für einen weiteren gleichlangen Zeitraum, der auch den Zeitraum der fünf Jahre vor Beginn des 15-jährigen Betrachtungszeitraums abdeckt und sich mit diesem Zeitraum überlappt, eine Vergleichsberechnung

durchzuführen. Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt dabei im Gegensatz zur Auffassung der Senatorin für Finanzen nicht lediglich einen (überlappenden) Zeitraum, sondern postuliert eine Staffelpflicht unter Berücksichtigung eines jeden der fünf überlappenden und vor dem streitgegenständlichen Zeitabschnitt liegenden Zeiträume, wodurch sichergestellt werden soll, dass statistische Ausreißer bereinigt werden (vgl. BVerfG a.a.O., Tz.102 a.E.).

Unter Zugrundelegung des Vorstehenden ist zunächst festzustellen, dass sich der Nominallohnindex für den Zeitraum 1996-2010 (1995: Index 100) entgegen der Gesetzesbegründung nicht auf einen Wert von 118,00 (vgl. Bl.8 der Gesetzesbegründung), sondern tatsächlich auf einen Wert von 119,76 für den angegebenen Zeitraum erhöht hat. Für die einzelnen überlappenden Zeiträume beträgt die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung einerseits und der Entwicklung des Nominallohnindex andererseits unter Berücksichtigung (auch) der Festbeträge zur Erhöhung der Grundgehaltssätze nach unserer Berechnung für den Zeitraum von 1995 bis 2009 1,32 v.H., für den Zeitraum von 1996 bis 2010 3,69 v.H., für den Zeitraum von 1997 bis 2011 4,28 v.H. und für den Zeitraum von 1998 bis 2012 8,78 v.H. In Anbetracht der Zeiträume von 1997 bis 2011 – hier liegt die Differenz nur unwesentlich unter der 5 v.H.-Grenze – und von 1998 bis 2012 – hier liegt die Differenz erheblich über der 5 v.H.-Grenze – kann in Bezug auf die streitgegenständlichen Zeiträume von 1999 bis 2013 bzw. 2000 bis 2014 schlichtweg nicht mehr von statistischen Ausreißern gesprochen werden!

Nach alledem ist nunmehr zuvorderst der fortbestehende, verfassungswidrige Zustand zumindest für die Jahre 2013 (bezogen auf den Zeitraum von 1999-2013) und 2014 (bezogen auf den Zeitraum von 2000-2014) durch eine spürbare Besoldungserhöhung auszugleichen. Die zu beschließende Besoldungserhöhung muss dabei neben die zum 01.07.2015 erfolgte Erhöhung der Besoldung um 2,1 v.H. und die für den 01.07.2016 vorgesehene Erhöhung der Besoldung um 2,3 v.H. treten. Im Hinblick auf die vorgenommene (2,1 v.H.) bzw. geplante (2,3 v.H.) Besoldungserhöhung führt die in der Gesetzesbegründung insofern zu Recht aus, dass bei der Bestimmung der Amtsgemessenheit die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse widerspiegeln und davon auszugehen ist, dass die Tarifabschlüsse im TV-L-Bereich zumindest Indizwirkung für eine Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandard haben (vgl. Bl.11 der Gesetzesbegründung). Daher werden „die in den Anlagen zum Bremischen Besoldungsgesetz ausgewiesenen Grundgehaltssätze“ ausweislich der Gesetzesbegründung – wenn auch nicht in zeitlicher, so aber in prozentualer Hinsicht – „dementsprechend vergleichbar mit dem Ergebnis der Tarifverhandlungen im Bereich des TV-L“ erhöht. Insoweit dienen die Besoldungserhöhungen lediglich dem finanziellen Ausgleich für die zu erwartende Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards sowie dem Zweck, die bestehende verfassungswidrige Unteralimentation nicht weiter zu manifestieren; sie sind gleichsam in die Zukunft gerichtet.

Die Besoldungserhöhungen genügen jedoch nicht im Ansatz, um den zumindest für die Jahre 2013 und 2014 bestehenden Zustand der verfassungswidrigen Unteralimentation zu beseitigen.

Abschließend sei auf die mahnenden Worte des Richters am Bundesverfassungsgericht Ulrich Maidowski, seines Zeichens als Richter des Zweiten Senats direkt am Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Richterbesoldung beteiligt, verwiesen. Er warnte anlässlich der im September 2015 in Berlin stattgefundenen rechtspolitischen Konferenz des Deutschen Richterbundes und der Friedrich-Ebert-Stiftung davor, den Karlsruher Richterspruch auf die darin genannten prozentualen Grenzwerte zu reduzieren. Danach hätten Länder, die meinten, damit auf der sicheren Seite zu sein, die Entscheidung offenbar nicht zu Ende gelesen. Ferner betonte er, dass das Bundesverfassungsgericht lediglich eine relative Untergrenze für die Besoldung festgelegt habe. Die im Urteil genannten Kriterien verlangten „nicht nach Kleinkarierteit, sondern nach Großzügigkeit“.

Dem ist aus unserer Sicht nichts hinzuzufügen.

Bremen, 20. November 2015

Verein Bremischer Richter und Staatsanwälte
Für den Vorstand

Dr. Andreas Helberg

Nikolai Sauer